

Российская государственная политика в области конкуренции и новое антимонопольное законодательство

Интернет-конференция руководителя Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации Игоря Артемьева в компании «Гарант»*



И.Ю. Артемьев,
руководитель Федеральной
антимонопольной службы
Российской Федерации

8 июля 2005 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении приняла проект Федерального закона «О защите конкуренции».

Учитывая особую значимость защиты конкуренции на современном этапе развития экономики Российской Федерации, принятый законопроект предусматривает совершенствование правового регулирования отношений по защите конкуренции, уточнение правовых основ государственной политики в этой сфере, обновление правового инструментария пресечения и предупреждения монополистической деятельности на товарных и финансовых рынках, а также унификацию правового регулирования отношений по защите конкуренции на товарных и финансовых рынках.

— Как вы определяете роль государства в регулировании рыночных отношений в России на современном этапе развития экономики? Как бы Вы определили важнейшие задачи, которые стоят перед антимонопольными органами на современном этапе развития рыночных отношений в России?

— Во-первых, государство должно создать правила игры, правила рыночной экономики, и эти правила должны быть справедливыми, они должны быть ориентированы на развитие рыночной

экономики. Но вовсе не ради самой рыночной экономики, а ради того, чтобы благосостояние наших сограждан было лучше. Вот собственно то, что должно сделать государство. И второй аспект, с которым мы сталкиваемся — это то, что нам как раз не очень нравится, пока еще государство у нас очень часто выступает как хозяйствующий субъект, причем в тех сферах, когда это и необязательно необходимо. То есть сферы, где государство под видом государственных компаний еще достаточно долгое время будет существовать, например, в сфере естественных монополий или в сфере естественно-монопольных компонентов. В энергетике это, например, сети электрические, газовая труба и так далее. А вот те рудиментарные вещи, которые мы часто наблюдаем, когда государственные компании начинают на открытых рынках конкурировать с частными компаниями в разных секторах экономики, и при этом они подпитываются из бюджета, подпитываются административными ресурсами, разрушают конкуренцию. Но самое главное даже не то, что это разрушает конкуренцию, а то, что следствием такого разрушения конкуренции является замедление экономического роста, искажение рыночной среды, и, в конечном итоге, падение эффективности по всем направлениям. Вот в этом смысле роль антимонопольной службы заключается в том, чтобы, во-первых, отслеживать на рынке ситуацию, чтобы конкуренция была добросовестной. Тем самым мы будем способствовать реальной конкуренции повышению производительности труда. А во-вторых, наша задача — следить за нарушением тех правил, то есть законов, которые сегодня приняты в нашем обществе. Мы — правоприменительный орган, орган надзора и контроля, поэтому мы должны одинаково для всех применять это право. В этом состоит роль антимонопольного органа.

*Печатается в сокращенном варианте. Полная версия интернет-конференции опубликована на сайте компании «Гарант» www.garant.ru.

— **Антимонопольная политика России, в целом, как последовательная деятельность органов государственной власти, направленная на защиту конкуренции на рынках страны, сегодня отличается от той, которая проводилась, скажем, 10 и 5 лет назад?**

— Бесспорно отличается. Я вообще делю для себя (это моя субъективная точка зрения) этот период на три. Первый период — это период формирования и подвижничества, когда формировались антимонопольные органы, и люди, которые участвовали в этом, сделали очень большую работу. В непосредственном соприкосновении с Советским Союзом, с его сверхмонополизированной экономикой нужно было иметь особый склад ума, характера и мужество для того, чтобы построить новый орган, который был призван бороться против всего этого. Это период таких больших и, на мой взгляд, несбывшихся надежд. Второй период более длинный — примерно с середины 90-х годов почти до последнего времени — это период, когда в политической системе антимонопольные органы были никому не нужны. Шел период первичного накопления капитала, сверхконцентрированные действия, расцвет естественных монополий, слияние государства и бизнеса, рождение олигархии как высшей формы монополистического капитализма, а как следствие этого — окончание ельцинской эпохи с теми неоднозначными результатами, которые мы сегодня имеем. И, наконец, последний период, здесь я ставлю большой знак вопроса, я вижу, чувствую и знаю, что политика по отношению к защите конкуренции в государстве изменилась. Насколько удастся достигнуть долгосрочных целей в этой сфере, об этом нам следует поговорить через год. Но то, что позитивные изменения сегодня происходят — бесспорно. Насколько они временны или постоянны — посмотрим.

— **В какой момент встал вопрос о необходимости разработки новых правил игры на рынках России, нового конкурентного законодательства?**

— Дело в том, что сам рынок, нормальный рынок, без защиты конкуренции не возможен потому, что на наших рынках огромное количество монополий. Если сильному позволить все время бить слабых, то это будет обязательно происходить, и не о каких ценностных характеристиках говорить тогда не придется. Монополия выполняет роль верзилы-старшеклассника, который лупит сегодня со страшной силой первоклашек. И должен прийти милиционер в нашем лице для того, чтобы вразумить этого гражданина из десятого класса. Мы этим сейчас заняты, при том, что

у нас от этих первоклашек уже мало что осталось на самом деле. Многие уже просто ушли из школы, потому что им не интересно туда ходить. Понятно, в каком состоянии находится у нас малый бизнес. Поэтому время уже было такое, когда нужно было ситуацию спасать. Может быть, у нас не все получается, но мы стараемся сделать все, что необходимо.

— **Кто привлекался к разработке нового законопроекта?**

— Мы считали, что этот законопроект нужно писать самим. Мы очень уважаем экспертов, которые нам помогали, они сыграли огромную роль в этом законопроекте. Но правильно будет сказать, что мы написали сами от первой до последней его буквы. Я имею в виду наше ведомство, наших специалистов, которые работают в нашей системе. Но, разумеется, нам нужны были блестящие умы, авторитеты, то есть те люди, которые занимались этим законодательством начиная с 1991 г. Это такие специалисты Института сравнительного правоведения как, например, легендарная, не побоюсь этого слова, Нина Исаевна Клейн. Она — «мама» всего нашего антимонопольного законодательства, она нам активно помогала. Мы привлекали специалистов Института частного права к этой работе. Благодарны коллеге Авилову, коллеге Шеститко из Бюро экономического анализа и многим другим людям, действительно профессионалам, которые помогали нам правильно формулировать задачи. В целом, вся идеология выстроена была изначально самим ведомством, она прошла непростой путь согласования в Правительстве РФ. Она никогда бы не появилась в Госдуме в виде закона, если бы Правительство РФ не поддержало этот закон.

— **Достигнут ли, по вашему мнению, в новом проекте необходимый баланс, позволяющий, с одной стороны, гарантировать бизнесу защиту от произвола чиновников, а с другой стороны — обеспечить представителям антимонопольных органов возможность эффективно бороться с проявлениями монополистической деятельности?**

— Прежде всего, я хотел бы сказать, что сам пакет законодательных инициатив состоит из двух законов. Первый — «О защите конкуренции», а второй закон — поправки в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, который еще находится в Правительстве РФ. Если будет принят только первый законопроект без второго, то мы половину всего того, что было задумано, потеряем, потому что, скажем, 'Газпром' будет у нас платить максимально

возможный штраф 16 тыс. дол., что бы он ни делал. Понятно, что это не деньги для Газпрома. Поэтому первое без второго не работает. С другой стороны, сегодня можно говорить об определенном балансе, но при этом не все крупные компании согласны с этим балансом. Многие крупные компании прямо заявили о том, что этот закон противоречит их интересам, и они будут с ним бороться. Поэтому с их точки зрения компромисс — это вообще отсутствие какого-либо движения в этом направлении, то есть отсутствие всякой реформы в этой сфере и возможность произвола для монополий, что имеет место на данный момент. Разумеется, с этим, в свою очередь, мы не можем согласиться. Хрупкий баланс заключается в том, что большинство российских министерств и ведомств согласились с нашим законом. Баланс заключается в том, что малый и средний бизнес поддержал, значительная часть крупного бизнеса согласна, другая его часть не согласна. А вот на какой точке после голосования в Госдуме этот баланс и компромисс останутся — об этом можно будет сказать только к концу 2005 г. Это чисто политический вопрос. Если бы мы поставили совсем завышенную самооценку, то мы просто взяли бы и переписали американский закон, но он бы у нас просто не работал, потому что существуют российские антимонопольные традиции, и хотя они не очень большие, они очень значимые именно для нашей страны. И мы постарались все крупные вопросы, принятые как наилучшая практика в России и за рубежом, сформулировать в этом законе. Но опять же — вам судить, что у нас получилось.

— Будут ли внесены поправки в КоАП РФ, касающиеся штрафных санкций за нарушения антимонопольного законодательства? И если будут, то какими они будут?

— Сам законопроект о поправках в КоАП РФ на уровне концепции был согласован всеми ведомствами. Это была отдельная и непростая работа. Мы благодарны всем службам Правительства и, в том числе, аппарату Белого Дома, который помог нам одобрить концепцию. Она одобрена Правительством России. Если концепция была одобрена, то дальше, по идее, должно быть так, что просто пишется закон юридической формулой. Но когда мы написали этот закон и согласовали его без единого замечания со всеми ведомствами, которые должны за это были отвечать, этот вопрос неожиданным образом не попал в программу Правительства РФ на этот год. Михаилу Ефимовичу Фрадкову пришлось вмешаться лично для того, чтобы этот вопрос был рассмотрен и будет рассмотрен ле-

том. Я об этом говорил уже «Известиям» в интервью, это случилось буквально на днях. О чем это говорит? Это говорит о том, что принятие первого закона без принятия второго лишает смысла всю реформу. То есть мы все будем знать, как правильно нужно делать то или иное дело, но все над нами будут смеяться, никто не будет бояться, и будут делать по-своему. Это говорит о том, что лоббирование относительно этого закона продолжается и сейчас, и будет продолжаться.

— Как соотносятся полномочия ФАС России, предусмотренные в новом проекте закона с полномочиями, установленными принятым недавно Положением о ФАС России? Потребуется ли изменений принятое ранее Положение о ФАС России в связи с принятием нового законопроекта?

— На мой взгляд, нет. Наше Положение написано универсальным языком и отражает те полномочия, которые сегодня есть. Если понадобятся какие-то изменения, то минимальные. Вот как раз наши противники говорят о том, что мы пытаемся в новом законе присвоить себе полномочия так называемой экономической прокуратуры. Я хочу сказать, что это, может быть, к сожалению, не так. И каких-то существенных изменений наших полномочий не происходит. Происходит изменение базовых определений, связанных с антимонопольной деятельностью, в частности, меняется определение товара. Если раньше под товаром можно было понимать, и под товарным рынком, весьма ограниченную категорию позиций, то сейчас к обращению товаров и к сфере услуг будут отнесены также, например, обязательственные права в области аренды, или, скажем, появится такой термин, который должен найти свое закрепление уже в Земельном кодексе РФ, законе «О недрах», как «антимонопольный контроль ограниченных природных ресурсов». Что это значит? Это значит, что мы должны будем следить, чтобы все полезные ископаемые какого-либо вида случайно не оказались в руках у одного гражданина нашей страны, а еще хуже, если не нашей. Мы должны будем это отслеживать. Этого раньше не было в антимонопольном деле вообще, сейчас — появляется. Таким образом, происходит внедрение антимонопольных принципов в некоторые другие сферы. Например, в эти две, которые я перечислил выше. Но само Положение, наши функции и права, закрепленные в нем, остаются, в основном, неизменными.

— Сколько решений и действий антимонопольных органов обжалуется в судах, и какая

часть из них удовлетворяется? Вставал ли в процессе разработки закона вопрос о возможности передачи части функций, закрепленных сегодня за антимонопольными органами, в судебные инстанции (например, в части определения размера убытков, причиненных незаконными действиями, и возможности их взыскания)?

— Мы, во-первых, сторонники того, чтобы все больше полномочий передавалось именно в суды. Я сейчас приведу несколько примеров. Начну с цифр. Может быть, это покажется вам странным, но обжалуется всего лишь около 15% всех наших решений. Это означает, что 85% всех наших решений выполняется сразу. Я в свое время очень сильно удивился, почему так, но потом понял, что в основном речь идет о малозначительных нарушениях, когда компании не трудно на самом деле изменить какие-либо внутренние приказы, или принять короткие решения, которые не являются капиталоемкими. В основном, этот процент создается за счет относительно небольших дел. В судах обжалуются, как правило, крупные дела, связанные с крупными штрафами и крупными компаниями. Из этих 15% оставшихся мы проигрываем, в среднем, около 20–25% всех дел. Соответственно, мы выигрываем около 75% всех дел. Причем здесь динамика идет у нас в двух направлениях. Мы недавно проводили специальную коллегию, на которой подводили итоги судебной практики. У нас есть, чем похвалиться, и есть, над чем подумать и посмотреть, где мы плохо работаем. Сразу хочу сказать, что мы стали последние годы плохо взыскивать административные штрафы. Часто мы нарушаем процедуры, которые предусмотрены в КоАП РФ, иногда не по своей вине. Там сроки совершенно жесткие. Иногда наши дела по наложению штрафов разваливаются в судах. К сожалению, наблюдается негативная тенденция. Если раньше у нас таких дел было немного, то сейчас их количество увеличилось почти в 1,5–2 раза, когда наши дела об административных штрафах судами очень жестко отменяются за нарушение процедур при наложении штрафов. Придя к такому выводу на коллегии, мы постарались поправить ситуацию. За полтора года в содержательных аспектах изменилось многое. Могу привести вам такую статистику. По делам о спорах об интеллектуальной собственности мы выиграли 100% всех дел, по рекламе мы выигрываем 90–95% всех дел. Вчера Кассационная коллегия Высшего Арбитражного Суда РФ приняла прецедентное решение. В одном журнале 10 страниц рекламы, и на всех 10 страницах водка нарисована. Мы думали, как это толковать: как один штраф

или как 10 штрафов в сумме? Мы сочли, что это 10 реклам и соответственно 10 штрафов. Рекламопроизводители, рекламодатели, напротив, возражали против этого и говорили, что раз один журнал у них 10 водок рекламирует, то это одна реклама. Вчера суд принял решение о наложении на них 10 штрафов. В определенной газете одна реклама водки. Допустим, суд установил, что это неправомерно и определил штрафную санкцию в 1000 руб. А в том журнале 10 таких реклам. Понятно, что иначе возникает несправедливость. По делам естественных монополий я хочу сказать о том, что мы выигрываем более 75% дел по линии энергетики, мы выиграли более 90% дел против РАО «РЖД». Я привожу статистику за последние полтора года. За все это время мы проиграли лишь одно дело по РАО «РЖД». По связистам мы выигрываем около 75% дел. И только с «Газпромом» у нас отрицательная статистика. Мы отмечаем, что «Газпром» выигрывает все дела во всех в судах. Сегодня мы проиграли еще одно дело «Газпрому», хотя, на мой взгляд, совершенно очевидно то, что мы были правы. Поэтому общая статистика сейчас такова, что мы выигрываем у них не более 20% дел, а 80% проигрываем. Если это дойдет до нуля, тогда надо будет что-то серьезно менять. Наверное, обращаться к Президенту РФ. В общем, здесь есть некоторая проблема, на мой взгляд.

Еще, может быть, имеет смысл привести статистику по статье 7. Мы часто ведем дела против самих органов власти, вот эти дела нас сильно отличают от других органов исполнительной власти. В этом смысле нас другие органы исполнительной власти не очень любят за это. Кому понравится, когда против него возбуждается судебное дело, хотя вроде бы как у нас принято говорить: «ты — чиновник и я — чиновник, что же ты делаешь?» и т.д. Против нас возбудить дело может Генеральная прокуратура РФ, но другие коллеги наши не могут. Мы выигрываем более 60% этих дел, причем эти дела ведутся не в Москве. Здесь особенность состоит в том, что мы часто в суде первой инстанции по понятным соображениям проигрываем, но нам удается выигрывать в апелляционной и кассационной инстанциях. В целом, очень много проблем, очень много трудозатрат, которые государство сегодня, финансируя антимонопольную службу, поддерживает при таких мелких штрафах. Работа трудная, однако она имеет большое значение для нормализации климата в стране, если штрафы будут больше. Я думаю, что нам еще следует сократить количество дел и надо создавать новые прецеденты. Нужно пытаться, насколько у нас получится, формировать другой климат

в целом, а это можно сделать только в борьбе с крупными, умеющими себя защищать монополистами.

— С какими нарушениями антимонопольного законодательства чаще всего сталкивается ФАС России, как со стороны компаний, так и со стороны государства?

— За 10 лет 52% всех дел было возбуждено Федеральной антимонопольной службой и МАПом против чиновников всех уровней. Главным монополистом и нарушителем за 10 лет является чиновник. Сейчас мы отмечаем некоторое снижение количества дел по нарушению антимонопольного законодательства разными чиновниками. Некий положительный процесс сегодня все-таки происходит, и сейчас количество дел, которые мы возбуждаем против естественных монополий, почти опережает количество дел против чиновников. Вторые по значимости — это естественные монополии, которые, как вы знаете, не естественные, но которые нарушают больше всех.

— С чем связано появление в законе норм об антимонопольном контроле в сфере ограниченных природных ресурсов?

— Это связано с тем, что уровень монополизации добычи природных ресурсов сегодня, так же как и наличие прав у отдельных физических лиц, очень велико. Существуют рынки, где одному — двум людям принадлежат все национальные ресурсы или права на их добычу. Это сверхмонополизация. Это совершенно непозволительная ситуация, которая будет рождать в будущем большие проблемы в экономике.

— Насколько новый закон будет способствовать развитию рынков? Изменятся ли принципиально положения закона, касающиеся государственной помощи?

— Да, мы считаем, что госпомощь в неурегулированном варианте, как сейчас, это большое зло. Выделение государственных финансов для поддержки частного бизнеса должно осуществляться либо на конкурсной основе, либо через бюджеты, но ни в коем случае это не должно делаться так, как делается сейчас, когда администраторы на разных уровнях вливают государственные ресурсы или предоставляют преференции отдельным частным компаниям, тем самым разрушая рынки. Одна компания получила ресурс от чиновников, другие погибли, потому что они оказались поставленными в неконкурентные условия. Значит, бизнес разорился,

за этим следует экономический спад, поэтому эта компания участвует в госпомощи, работает несанкционированно и неконкурентно, с точки зрения добросовестной конкуренции. Сама компания богатеет, но вместе с этим уничтожает российскую экономику. Кроме того, такие компании всегда аффилированы с чиновниками, и всегда, в той или иной степени, коррупционны. Мы против этого и в законе мы попытались написать специальную 16 главу. Это та глава, которая, без преувеличения вынесла самые трудные баталии при подготовке закона.

— С экономической точки зрения рынок есть саморегулируемая система, при которой конкуренция должна обеспечивать необходимую состязательность хозяйствующих субъектов. Однако практика показывает, что именно эта состязательность обнаруживает в итоге тенденцию к монополизации. В этом смысле, как бы Вы определили место и роль государства в современной российской экономике?

— Я хотел бы сказать, что лиса в курятнике будет призывать всегда к демократии, к равенству прав. У нас абсолютно такая же история: те, кто уже по разным причинам стали сильнее или занимают монопольное положение, говорят о демократии, о том, что нужно, чтобы у всех были одинаковые права. При этом почему-то они всегда оказываются в привилегированном положении. Этого быть не должно, поэтому роль государства в этой сфере должна заключаться в том, чтобы создавать справедливые правила. Заведомо кто-то физически сильнее, кто-то умнее, кто-то менее умен, но рынок это отрегулирует. Однако равные стартовые возможности или нивелирование каких-то особенностей, связанных с доминированием, с монополизмом и защита слабых — это роль государства, потому что, в принципе, ни одно малое предприятие вообще существовать не может, если ему не помогать. Я имею в виду налоговую политику и т.п. Роль государства заключается в том, чтобы защитить малые предприятия.

— Каковы основные тенденции концентрации производства и рыночной конкуренции в России?

— Тенденции, с одной стороны, объективные и понятные, а с другой — тревожащие именно наше ведомство. Россия в борьбе за новые рынки движется по совершенно правильному пути, пытаясь разными способами повысить конкурентоспособность своих компаний, и сами компании стремятся к этому. Одно из необходимых

условий — это определенная концентрация капитала, рабочей силы и так далее, потому что без этого выйти на мировые рынки и что-либо завоевать очень тяжело. Поэтому в части повышения конкурентоспособности российских компаний концентрация капитала — объективная тенденция, и она соответствует сегодняшнему дню. Но мы не должны допустить, чтобы эти компании, которые создают высокую концентрацию, использовали свое доминирующее положение на рынках для злоупотребления, для уничтожения малого бизнеса, чем все они в той или иной степени сегодня предпочитают заниматься. Часто бывает так: они выходят на мировые рынки, считая себя вполне великими, а там у них возникают большие трудности. И вместо того, чтобы бороться с этими трудностями всеми имеющимися силами, они начинают «хулиганить» на внутреннем рынке, устраняя конкурентов, зарабатывая легкие деньги, и уже только на словах заботясь о выходе на мировые рынки в общих наших национальных интересах. Когда говорят о национальных интересах, нужно внимательно смотреть за тем, что за этим стоит, так как это может быть лозунг, но на самом деле это связано с тем, чтобы получить доминирование на рынке, поднять тарифы, устранить конкурентов. Сплошь и рядом наблюдаются такие случаи. Поэтому вторая часть этой проблемы нас очень заботит и беспокоит.

— **В ежегодных докладах антимонопольных органов говорилось о необходимости расширения и уточнения понятийного аппарата законодательства о конкуренции. В отношении каких понятий это было реализовано в новом проекте закона?**

— В отношении всех основных, это доминирующее положение, коллективное доминирование, согласованные действия, монопольно высокая и низкая цена. То есть практически весь инструментарий, по которому работали 15 лет антимонопольные органы, претерпел изменения.

— **Нечеткость и недостаточность правового регулирования практически не позволяет идентифицировать соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, направленные на ограничение конкуренции. Изменится ли данная ситуация с введением нового закона?**

— Да, мы пытаемся устранить это противоречие. По новому закону под соглашениями будут подразумеваться только письменные или устные соглашения с четкой фиксацией цены, т.е. когда все договорились и речь шла именно об

установлении фиксированной цены. Устную договоренность, конечно, труднее доказать. А согласованные действия переводятся по примеру Европейского союза в совершенно особую категорию, которая никаким образом не связана с заключением письменных или устных соглашений по ценам, а которая определяет взаимобусловленный экономический параллелизм на рынке. Что это такое? Если вы знаете, что ваш сосед опубликовал свой прогноз и будет повышать цену, условно говоря, с первого сентября и вы решили тоже без экономических оснований повысить с первого сентября. И если еще один ваш конкурент, работающий на рынке, тоже решит повысить цены, — все это называется согласованными действиями. Наказание за такие действия равно наказанию за картель. Эта норма действует во всех странах ЕС. Вокруг этой нормы огромное количество споров и у нас, и в Европе, и в целом в мире, т.к. существуют теоретическая и практическая вероятность того, что случайно совпадут графики и политики разных компаний, связанные с повышением цен, не в связи с ростом налогов, скажем, и т.д. Поэтому делается несколько оговорок: компании должны в этом случае заранее знать о ценовой политике друг друга, и антимонопольный орган должен будет это их совместное знание доказать в суде. В противном случае это не будет признано согласованными действиями.

— **Какие положения будущего закона «О конкуренции» можно назвать, по Вашему мнению, антикоррупционными?**

— Очень много таких положений и мы старались максимально решить рассматриваемые вопросы, но мы не считаем, что тема коррупции закрыта уже сейчас. Кстати, с удовольствием бы приняли Ваш совет, журналисты например, «собаку съели» на этих коррупционных схемах, уж сколько они видели всего в разных отраслях нашей экономики, чего никто не видел. Кстати говоря, мы очень любим читать критические замечания в наш адрес, и будем готовы очень многое еще поменять. То, что мы в 33 раза сокращаем количество сделок, которые попадают под наш контроль, не означает сокращение коррупции в 33 раза, но это значит, что в 33 раза сужается поле для коррупции. Если раньше у компании активы составляли 20 млн руб., то она должна была спрашивать при какой-либо сделке наше согласие на нее. Сейчас мы увеличили порог в 150 раз, до 3 млрд руб. Значит, количество всех фактических сделок, которые мы разрешаем, уменьшилось в 33 раза. Эта очевидная мера, которая даст определенный результат, а так

же это еще и мера прозрачности. Мы хотим сделать из нашей службы открытую службу. Мы сейчас начали публиковать предписания и наши решения. Мечта в том, чтобы все решения и предписания публиковать на нашем сайте. Мы сейчас начали публикацию решений судов направленных против нас. Но тут у нас есть одна просьба к вам. Мы публикуем их не из желания самобичевания, а хотим, чтобы вы видели, какую глупость иногда пишут в решениях судов и как оправдывают тех самых монополистов. Потому что у нас нет трибуны, для того чтобы людям это объяснить. Более того, мы не имеем права, как чиновники, представляющие вторую власть, не подчиняться решениям судов, и не имеем права даже комментировать то, что иногда там появляется, а вы имеете право. Поэтому мы с надеждой будем это делать, поэтому вы нас ругайте за то, что мы где-то не доказали, где-то не справились. Если вы прочитаете, выскажете свое мнение, кстати, и против нас тоже, будет надежда на то, что судьи будут принимать независимые решения, потому что только открытость и прозрачность могут привести к изменению имеющейся практики.

— Каковы основные направления государственной политики демонополизации экономики? Существуют ли отраслевые программы демонополизации? Расскажите подробнее о программе мер по развитию конкуренции в сфере ЖКХ и строительной сфере.

— Думаю, что это огромный вопрос. Собственно о программах демонополизации в российской экономике может сказать только председатель Правительства РФ. Вряд ли об этом я могу говорить, потому что мы всего лишь орган надзора и контроля. Поэтому, по сути, вопрос демонополизации — это вопрос о структурных реформах. Если есть структурные реформы, то там обязательно мы будем рядом. Потому что у нас практически нет таких реформ, которые не были бы так сильно связаны с демонополизацией. Возьмем реформу здравоохранения: одна госсобственность на здравоохранение! Я все время привожу этот пример. У нас будет сейчас колоссальный демографический спад, будем закрывать больницы, закрывать школы, которые уже будут не нужны. Почему не отдать эти же школы и больницы в концессию, в частные руки, в частную собственность, на базе существующих высших учебных заведений, которым не хватает абитуриентов, создать частные структуры? Почему не сделать так, чтобы в этих частных структурах, если это будет, например, частный университет в России, платили любую зарплату

преподавателям. Таким образом, без демонополизации никакой реформы образования, или, скажем, здравоохранения не будет. Без реформы железных дорог, без реформы РАО «ЕЭС России», без реформы «Газпрома», без реформы «СвязьИнвеста» мы никогда в этих отраслях не добьемся эффективной экономики. Если кто-нибудь назовет мне какую-нибудь реформу, которую можно сделать без демонополизации, я буду, честно говоря, очень рад, потому что все нужно демонополизировать. Еще, к примеру, жилищно-коммунальное хозяйство — нужны ли примеры? Поэтому это вопрос не о демонополизации, не о роли антимонопольного органа, это вопрос о курсе реформ, проводимых органами власти Российской Федерации. Если это курс на эффективную рыночную экономику с социальной защитой (естественно, для нашей страны иное не возможно), то эта эффективность будет существовать только тогда, когда мы увидим, что появилась реальная конкуренция как движущий механизм. Можно не надолго сделать эффективным сверхмонополизированное предприятие (например, в оборонке), но через какое-то время нам придется все там менять, потому что без конкуренции все превращается в застой по истечении определенного времени.

— Каковы торговые аспекты конкурентной политики в контексте присоединения России к ВТО? Участвуют ли представители антимонопольных органов в переговорах, которые ведутся в этой области? Что делается для защиты внутренних рынков РФ?

— Переговоры ведут полномочные представители Правительства России. Мы прямых переговоров не ведем, но активно участвуем в рабочих комиссиях с разными ведомствами, прежде всего с Минэкономразвития России, где обсуждаются многочисленные вопросы. Один из вопросов, который очень важен для нас, заключается в том, что мы в большей степени озабочены конкуренцией, чем защитой внутренних рынков. Но нельзя сказать, что мы вообще не поднимаем этот вопрос. Мы очень внимательны к вопросам защиты внутренних рынков, но если сравнить нас с другими ведомствами, то мы в большей степени будем и должны думать о защите конкуренции, о повышении эффективности экономики. Поэтому когда говорят о необходимости защиты банковского сектора, мы говорим: да, это, наверное, нужно делать. Но мы всегда занимаем позицию, что нужно как можно быстрее открывать рынок по банкам, так как мы хотим, чтобы это происходило в интересах потребителей, чтобы качество услуг росло. Если говорят

о сельхозсубсидиях и о том, что нельзя сюда пускать иностранные продукты питания, то мы говорим, что понимаем эту проблему, но нам хотелось бы, чтобы продукция эта приходила, потому что (особенно, если она более дешевая и более качественная), мы защищаем интересы, во-первых, потребителя, а во-вторых, эффективных предприятий, и вовсе не предприятий госсектора, которые существуют по-прежнему за счет государственных дотаций, но уже крайне неэффективно. И так во всем. Поэтому мы полагаем, что не всегда импорт — это обязательно зло. Если импорт более дешевый, он позволяет населению удовлетворить свои потребности, а наши производители готовы продавать, закрываясь таможеней в 4 раза дороже. Мы понимаем и то, и другое, но наши настроения проконкурентные, и, соответственно, наш взгляд на перспективы присоединения к ВТО проконкурентный. Конечно же, хотелось бы, чтобы мы присоединились к ВТО, поскольку это позволило бы еще и эти конкурентные правила тоже унифицировать.

— В какой части антимонопольный орган осуществляет регулирование таможенной тарифной политики (речь идет, в первую очередь, о ввозных пошлинах на импортные товары)? Существуют ли нетарифные методы регулирования внешнеэкономической деятельности?

— Мы входим в комиссию по защитным мерам. Там у нас один голос. Кроме нас в комиссию входит много других уважаемых ведомств. Мы работаем, иногда даже остаемся вообще в одиночестве в этой комиссии, и таких случаев немало. Но это нормальная практика, все это — результат сложения разных сил в Правительстве РФ, и мы участвуем в этих мерах. Но, конечно, мы не главные. Министерство экономического развития и торговли РФ занимает здесь главную позицию, мы лишь только стараемся помогать и иногда высказываем независимую точку зрения.

— Сейчас на протяжении последних нескольких лет, достаточно активно обсуждается тоже проект закона «Об обеспечении доступа к официальным документам органов власти». Пока он еще даже в Думу не внесен, но там есть альтернативные варианты. В случае его внесения, принятия органы власти получают право на возмездной основе оказывать услуги по предоставлению информации. Планируете ли Вы тоже как-то участвовать, держать под контролем эту си-

туацию в части обоснованности тех цен, которые будут выставлены?

— Да, это нужно будет делать, но мой взгляд здесь очень простой. Вы тоже прекрасно, наверное, знаете практику. Оплачивается не услуга по предоставлению информации органам власти, а стоимость копирования одного листа бумаги. То есть правильная постановка вопроса такова, что для своих граждан сама информация, кроме специально оговоренной в законе, должна быть бесплатной. При этом вся информация о правах и обязанностях граждан обязательно должна быть бесплатной. Однако плата может взиматься, но ее величина не должна быть более стоимости копирования либо иного способа тиражирования этой информации. Налогоплательщик однажды уже оплатил работу чиновника, и он не обязан второй раз оплачивать и говорить, что тот ему оказал услугу. Если он оказывает фактическую услугу, что-то делает, чертит чертеж, что-то рассчитывает, например, то тогда да, это нужно оплачивать по определенным тарифам. Мне кажется очень важным, чтобы здесь нюансы были соблюдены, иначе наши граждане будут чувствовать себя ущемленными со стороны государства.

— Вы сказали, что даже при проведении фактически госзакупок для бюджетных нужд в конкурсах не нужно стремиться, чтобы всегда был один победитель, или их может быть два, или более. У вас есть на этот счет какие-то предписания, рекомендации? Эта ваша позиция где-то изложена? В основном, Минэкономразвития регулирует вопросы госзакупок. Может быть, вы с ними как-либо взаимодействуете?

— Мы не просто взаимодействуем. Я, например, очень горжусь тем, что мы с ними вместе написали новый закон о госзакупках. За этот закон нас будут бить очень долго, последовательно и это будет очень больно. Но я уверен, что позиция не изменится, мы сделали очень важный шаг, может быть, настоящий прорыв. И, кстати, я очень благодарен Комитету Мартина Люциановича Шаккума, который тоже занял здесь принципиальную позицию. Возможно, мы там ошиблись: возможно внедрение этого закона будет сопряжено с гигантскими трудностями. Что значит уйти от конкурсов к аукционам? Что значит публиковать в Интернете объявления на все конкурсы и так далее? Это такой прорыв, который, по моему убеждению, сэкономит до 8 млрд дол. в год, как только закрутится вся машина. Через пару лет это будет приносить российскому государству 8 млрд дол. Я в этом

уверен и за свои слова отвечаю. Если опрокинут закон в обратную сторону (а такое возможно) потому что если государство найдет 8 млрд, то кто-то их потеряет. Поэтому здесь будет разговор тоже на 8 млрд дол., серьезный и принципиальный. Поэтому очень скоро выяснится, что и Герман Греф, и другие коллеги, кто этим занимался и все кто за это отвечал, очень плохие люди. Мы тоже говорим. Мы писали закон вместе от первой до последней строчки. Мы заложили в нем такой механизм. Сейчас мы согласовываем документацию по фармакологическим препаратам по программе бесплатных лекарств и во всех конкурсах пытаемся провести линию по транспортам, где конкурсы все-таки могут проходить, чтобы победителем была не одна компания, а как минимум две или три. Я не буду сейчас приводить все аргументы, связанные с конкуренцией, но один, не связанный с конкуренцией приведу. Одна компания, у нее все подряды, а она взяла и обанкротилась. И что делать? Когда есть вторая, она подхватит, это понятно. Но в жизни все не предусмотреть. Кто-то заигрался в казино, кто-то вывез деньги куда-то далеко. Все может быть. А если это лекарства, или какие-то социальные программы для инвалидов? Поэтому не надо ни в коем случае одну, давайте две, а лучше пять. Пять — это самая хорошая цифра. Нужно к этому стремиться, чтобы компании чувствовали дыхание в затылок. Тогда это будет нормальная экономика.

— Монопольно высокая цена — цена, при которой может быть получена существенно более высокая прибыль, чем в условиях конкуренции. За расплывчатостью этого понятия есть возможность скрыться как злоупотреблениям недобросовестных работников ФАС, так и злоупотреблениям недобросовестных хозяйствующих субъектов. Не целесообразнее ли установить для доминирующих субъектов максимальную величину рентабельности, тем самым упростив процедуру проверки соблюдения антимонопольного законодательства и убрав основания для множества злоупотреблений.

— Вопрос в точку. Что такое монопольно высокая цена? Для нас это означает следующее. Антимонопольная служба обязана привлекать к ответственности и проводить расследования, в том случае, если цена отличается от среднерыночной. Вы сами подумайте, что получается? Напишем в законе, если цена отличается на 20%. Нечто подобное налоговая инспекция делала для целей налогообложения. Вы справедливо стали критиковать. А если я изо-

брел нечто такое, что по качеству дает сразу порядок разницы, а цену беру всего в 2 раза больше, кто же меня будет тогда за это ругать. Если я сегодня мобильный телефон выпускаю и готов продавать за 3 тыс. руб., а раньше он стоил 5000 дол. Вы же меня не будете ругать, а я зарабатываю на этом 300% прибыли. Иными словами, такие формулы, устанавливающие фиксированные отличия от некоего среднего, неэффективны. И когда начинают говорить о том, что иначе все остается на усмотрение чиновников, я говорю, что да. Но упаси бог вам арифметикой заняться здесь, потому что справедливость возбуждения дела или несправедливость должна защищаться от коррупции состоятельностью в судах и гласностью в прессе. И нет у нас другого оружия, кроме пера журналиста и судебных процедур.

— Как новый закон поможет вашему ведомству в борьбе с нефтяными компаниями, которые продолжают вести политику коммерческих сговоров, что приводит к увеличению стоимости бензина на внутреннем рынке?

— Компания доминирует, если ее доля на рынке превышает определенный процент. Если взять общероссийский рынок, у нас ни одной такой нефтяной компании нет, даже если «Газпром» сейчас купит «Сибнефть». У нас все компании останутся работать теоретически в конкурентных условиях. Но они все же повышают цены, на мой взгляд, во многом необоснованно. Мы сейчас доказали в суде, что в ряде случаев картели имели место и повышение цен было связано во многом со злоупотреблениями доминирующим положением. Это уже установили российские суды. Может быть, впервые за эти пятнадцать лет, нефтяным компаниям не удалось доказать обратное, хотя они всегда успевали это доказать раньше. Сейчас не удалось. Значит, факт имеет место. Но, все равно, компании успешно себя защищают, потому что нам необходимо время чтобы доказать злоупотребления: представить юридические факты, свидетельства, обоснования, документы, улики, протоколы. С нормой о коллективном доминировании нам это будет делать несколько легче. Однако эта норма вызывает ярость у многих крупных компаний. В Госдуме будет увлекательное зрелище. Я не знаю, победим мы или нет. Я вас приглашаю посмотреть второе чтение и обратить внимание, сколько поправок и кто подаст об исключении нормы о коллективном доминировании. Думаю, что представителей «Опоры» или «За гражданские права» среди них не будет.

— Какой самый большой штраф наложила Ваша служба за всю историю своего существования?

— Это был рекорд, который был поставлен относительно недавно, в начале 2005 г., — за однократное правонарушение было взыскано 2,5 млн дол. США. Это был не штраф, а взыскание незаконно полученного дохода. Из крупных штрафов можно назвать: около 1 млн — штрафы в нефтехимии, 750 тыс. дол. США мы взыскали с компании ЕТК — это известная компания, которая занималась монополизацией на рынке каустической соды. Следует заметить, что мы только за первый квартал взыскали штрафов больше, чем за предыдущие пять лет. Это говорит о том, что и суды изменили свои подходы, потому что мы могли «кукарекать» сколько угодно, ведь наши коллеги, которые работали до нас, тоже боролись, чтобы это стало реальностью. Но суды тогда были к этому не готовы, сейчас что-то изменилось, но не в отношении «Газпрома», конечно.

— Судя по вашей реакции, надо добавить «пока не изменилось».

— Нет. Я так не думаю. Здесь я пессимистичен, посмотрим, вместе будем радоваться, когда будет по-другому.

— Следующий вопрос касается ограничения прав на природопользование. Как этот механизм будет действовать? Участники должны будут получать предварительные разрешения от вас или будет проходить аукцион? Подавал ли «Газпром» Вам заявку на приобретение «Сибнефти»?

— Нет, «Газпром» не подавал таких заявок. Посмотрим, как будут развиваться события. У нас никакой дополнительной информации по этому поводу нет. Относительно первого вопроса, требуется вносить изменения в закон «О недрах». Сейчас мы с Юрием Петровичем Трутневым создали специальную рабочую группу и очень надеемся, что в ближайший месяц подпишем специальное соглашение с Министерством природных ресурсов и всех надзоров и агентств, входящих в систему МПР о взаимодействии в этой сфере. Наша задача внести в Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс и Закон «О недрах» определенные главы, касающиеся антимонопольного контроля. Уже сейчас понятно, что это будет не мелочный контроль. Оформление гражданином своего садового участка или даже продажа крупного лота по лесу не будут нас интересовать до той поры,

пока в одних руках не окажется более 50% всего ресурса. Но по лесу это вообще невозможно сегодня. По земле и воде? Тоже. А по недрам — бывает. Пока не будут внесены соответствующие поправки в эти базовые кодексы, процедура останется прежней. То есть она будет не до конца детализирована. Мы будем требовать, чтобы в случае покупки юридических лиц и предприятий такое согласование происходило. А вот в отношении природных ресурсов это до конца пока еще неясно. Говорить о том, что там есть антимонопольный контроль и идет продажа лицензий пока не приходится. Поэтому если речь пойдет о лицензиях, наше наблюдение будет скорее факультативным.

— Вопрос по поводу «Газпрома». Подавал ли он заявку к вам по поводу Сахалинских проектов, по поводу обмена акций с «Шелл». Подавали ли вообще какие-нибудь нефтяные компании в последнее время к вам заявки по поводу расширения своей деятельности, по поводу покупки каких-то активов?

— Что касается «Газпрома» и «Шелл» — пока нет. Что касается — подавали ли — всегда чего-то подают. Мы уже касались сегодня вопроса группы лиц, очень часто это касается внутренней реорганизации крупных нефтяных компаний, поэтому не бывает случаев, когда у нас не было бы нескольких ходатайств по этому поводу, но они не представляют особого интереса, потому что это реорганизация внутри группы лиц. А каких-то специфических крупных проектов я сейчас не припомню, но я всегда прошу своих сотрудников хотя бы два раза в неделю информировать о том, что происходит в этой сфере. На сегодня у меня какой-то специальной информации нет.

— Есть ли какие-то новые попытки «Сименса» по поводу силовых машин? Здесь какое-то есть движение или нет?

— Я не берусь сказать, потому что мы здесь — последнее звено в цепочке. Занимаются этим Минэкономразвития и Минпромэнерго России. Я знаю, что определенная активность, работа и диалог продолжаются. Мы очень, со своей стороны, этому рады, и в этом смысле мне кажется, процесс идет нормально, но мы пока на этой стадии не вовлечены в этот активный процесс, и я не могу сказать ни о каких деталях этого сотрудничества. □